

SAĞLIK BİLİMLERİ ÜNİVERSİTESİ YENİ BİR TÜR MÜ, AYKIRILIK MI?

Onur KARAHANOGULLARI*

Özet: 15 Nisan 2015 tarihinde kurulan Sağlık Bilimleri Üniversitesi, var olan üniversite rejiminden farklılıklar taşımaktadır. Ayrıca sağlık kamu hizmetinin örgütlenmesinde de önemli değişiklikler yaratmaktadır. Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nde yönetim ve karar organı olarak çoğunluğunu üniversite dışından gelenlerin oluşturduğu bir mütevelli heyeti yaratılmış ve üniversite örgütlenmesi, merkez İstanbul olarak belirlenmekle birlikte, Sağlık Bakanlığı hastaneleri ile yapılacak "birlikte kullanım" anlaşmalarıyla ülke çapına dağıtılmıştır. Birlikte kullanılan Bakanlık hastaneleri yükseköğretim kurumlarına dönüşmekte ve buralar için çok sayıda öğretim üyesi kadrosu tahsis edilmektedir. Birlikte kullanım kapsamındaki Sağlık Bakanlığı (Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu) hastanelerinde tıpta uzmanlık ve lisans eğitimi yürütülecektir. Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin işlevleri ve hizmet mekânları dağıtılmıştır. Üniversitenin eğitim faaliyetleri ile sağlık araştırma ve uygulama faaliyetleri ayrılmış ve mekânsal olarak da dağıtılmıştır. Yeni örgütlenmenin yükseköğretim kamu hizmetinin temel ilkeleri, sağlık kamu hizmetinin örgütlenmesi ve personeli üzerinde önemli etkileri olacaktır. Akademik örgütlenmenin bu değişken coğrafi örgütlenme üzerinde kurulabilmesi, akademik kadroların yer itibarıyla dağıtımı, akademisyenlerin meslek güvencesinin coğrafi yönden yitirilmesinin nasıl engellenebileceği, tıp ve genel olarak sağlık eğitiminin değişken coğrafya üzerinde bilimsel ölçülere ulaşabilme gücü vb. sorunlar ilk olarak aklı gelmektedir. Sağlık Bilimleri Üniversitesi için öngörülüş olan yapı, üniversitenin üretmekte olduğu kamu hizmetinin bilimsel niteliği ve bunun anayasal rejimi ile uyumlu değildir. Akademik ve idari personelin statüsüne ilişkin belirsizlik; mali ve sosyal haklarına ilişkin eşitsizlikler oluşacaktır.

Anahtar sözcükler: üniversite, tıp eğitimi, sağlık bilimleri üniversitesi, mütevelli heyet, akademik personel

University of Health Sciences, Is it a new Organizational Form or an Anomaly?

Abstract: University of Health Sciences, founded on April 15, 2015, differs from the existing legal and organizational regime of universities and also makes significant changes in the organization of public health services. University of Health Sciences has a board of overseers as a governing board body, in which majority of members are appointed from outside the university. University has to engage in affiliations with public hospitals. By making affiliations organization of the University will spread over the national territory. Affiliated public hospitals will transform to higher education institutions. University could assign its numerous academic positions to these affiliated hospitals in which gives undergraduate medical education and specialty training. Educational activities of the university are functionally and spatially separated from medical research and training. This new organization will certainly have important effects on public health services, on higher education system's main pillars and also on the rights of academic and medical staff. There may occur inequality and uncertainty regarding the status and social rights of the academic and administrative staff. The structure of University of Health Sciences defined by founding legal texts is not compatible with constitutional regimes of universities and with the scientific character of public services that are produced by the universities.

Key words: university, medical education, university of health sciences, board of overseers, academic staff

Giriş

Türkiye üniversite sistemi 15 Nisan 2015'te yeni bir üniversite ile daha doğrusu "yeni bir üniversite tipiyle" tanıştı.¹ Üniversitenin sağlık bilimleri alanında kurulmuş olması özel olarak hekimlerin ve diğer sağlık çalışanlarının ilgisini çekebilirse de bilimsel kamu hizmeti örgütlenmesinde yeni bir tip olma potansiyeli nedeniyle bu üniversite idarenin örgütlenme biçimlerini çalışan idare hukukçuları için de bir vaka olma özelliği taşıyor.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nde iki büyük yenilik var. Üniversiteye, yönetim organı olarak çoğunluğunu üniversite dışından gelenlerin oluşturduğu bir mütevelli heyeti getirilmiş ve merkez İstanbul olarak belirlenmekle birlikte, sağlık alanında çalışanların afilyasyon olarak adlandırdıkları, yasal tanımıyla "birlikte kullanım" yöntemiyle üniversite örgütlenmesi ülke çapına dağıtılmış.

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Mülkiye, İdare Hukuku BD.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi yasanın Resmi Gazete’de yayımlandığı 15.4.2015 tarihinde kuruldu. Rektörü 18.7.2015 tarihinde atandı.² Atamadaki hukuka aykırılığı aşağıda ele alacağız. Mütevelli Heyeti’nin belirlenmiş olup olmadığına ilişkin bir veriye rastlayamadık.

Basındaki bilgilere göre Sağlık Bilimleri Üniversitesi ilk birlikte kullanım protokolünü Ağustos’un sonunda imzaladı. 26 Ağustos 2015 tarihli gazetelerde Sağlık Bakanlığı ile Sağlık Bilimleri Üniversitesi arasında 55 eğitim ve araştırma hastanesi için “Afiliasyon protokolü” imzalandı haberi yer almaktadır. Habere göre İstanbul’da düzenlenen protokol imza törenine Sağlık Bakanı Mehmet Müezzinoğlu, YÖK Başkanı Yekta Saraç ile Sağlık Bilimleri Üniversitesi Rektörü Cevdet Erdöl katılmış ve Sağlık Bakanı, imzalanan protokolle 55 eğitim ve araştırma hastanesinin aynı zamanda üniversite hastanesi statüsü kazanacağını belirtmiştir.

Her ne kadar haberde “afiliasyon protokolü” denilse de imzalanan şey yasaya göre “birlikte kullanım” protokolüdür. Aşağıda inceleyeceğimiz ilgili yasa işbirliği ve birlikte kullanım yöntemlerini öngörmektedir.

Bir başka haberde ise 15 Eylül 2015 tarihinde Samsun Eğitim Araştırma Hastanesi’nin Samsun Kamu Hastaneleri Genel Sekreterliği ile Sağlık Bilimleri Üniversitesi tarafından ortak kullanılması amacına yönelik olmak üzere, Vali İbrahim Şahin ile Sağlık Bilimleri Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Cevdet Erdöl arasında bir protokol imzalandığı bilgisi yer almaktadır. Habere göre, protokolün amacı hakkında vali şu bilgileri vermiştir: “Protokole göre Sağlık Bilimleri Üniversitesi Tıp Fakültesi öğrencileri, uzmanlık öğrencileri, üniversitenin sağlık bilimleri alanında eğitim alan diğer öğrencileri teorik ve uygulamalı eğitimleri ile rotasyonlarını Eğitim Araştırma Hastanemiz ve diğer hastanelerimizde yapabileceklerdir. Eğitim ve Araştırma Hastanemiz bünyesinde görev yapan öğretim elemanları, uzmanlar ve başasistanlar eğitim faaliyetlerinde görev alacaklardır. Ayrıca Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nin öğretim üyeleri ve diğer personeli de başta Eğitim ve Araştırma Hastanemiz olmak üzere Genel Sekreterliğimiz bünyesindeki hastanelerde çalışarak, araştırma ve eğitim öğretimin yanı sıra tıbbi hizmetlere katkıda bulunacaklardır.”³ Valinin açıklaması, ilgili yönetmeliğin hükümlerinin yinelenmesinden oluşuyor. Ancak ilk dikkat çeken nokta Sağlık Bilimleri Üniversitesi Tıp Fakültesi lisans ve uzmanlık öğrencilerinin bir bölümünün Samsun’da eğitim görmelerinin planlanıyor olması.

Üniversiteyi kuran kanunun gerekçesine baktığımızda hangi gereksinimi karşılamak üzere ve hangi amaca yönelik olarak böyle bir yapının kurulduğuna ilişkin veri bulamıyoruz.

Kanun teklifinin altında üçüncü sırada AKP Ankara Milletvekili ve daha sonra kurucu rektör olan Cevdet Erdöl’ün imzası var. Gerekçede “Sağlık bilimleri alanına odaklanmış Türkiye Sağlık Bilimleri Üniversitesi adıyla yeni bir Devlet üniversitesi kurulması amaçlanmış, Üniversite’nin kurulan fakülte ve enstitülerine yer verilmiş, Üniversite’nin yönetim organları arasına Mütevelli Heyet eklenerek daha etkin bir şekilde çalışması amaçlanmıştır.” denilmektedir.⁴ Bir zorunluluğu karşılamak üzere çalakalem yazılmış bu kanun gerekçesinden Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nin kuruluşuna yol açan gereksinimi, bu gereksinimi karşılamak üzere getirilmiş olan kamu hizmeti örgütlenmesinin özgünlüğünü anlamak olanaklı değil.

Yukarıda belirttiğimiz gibi Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nin iki büyük yeniliğinden biri “birlikte kullanım” yöntemiyle örgütlenmesi. Birlikte kullanım yöntemi 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’na 2010 yılında girmiş, 2011 ve 2012 yılında da değişikliğe uğramıştır. Şimdi bu yöntem Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nin akademik örgütlenme yöntemi olarak da kullanılmaktadır.

Birlikte kullanma yöntemine ilişkin bir hastane yöneticisinin değerlendirmeleri Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nin sağlık kamu hizmetleri ile yükseköğretim kamu hizmeti arasındaki ilişkide yaratacağı etkiyi anlamamıza yardım edebilir. Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Atatürk Eğitim ve Araştırma Hastanesi Yöneticisi Prof. Dr. Safa Kapıcıoğlu’nun “Afiliasyon İle Hastaneler Birer Eğitim Alanına Dönüştü” başlıklı 28.5.2013 tarihli değerlendirmesi şöyle:

“Üniversitelerin esas işi eğitimidir. Hastane işletmek değildir. Bu eğitimi yaparken de üniversiteler bütün ülkede kapasiteleri kullanabilmelidir. Yani ülke olarak nerede bir eğitim kapasitesi yaratabiliyorsak üniversiteler mutlaka o kapasiteyi kullanabilmelidir. Bu tıp alanında da, ziraat alanında da, mühendislik alanında da, veterinerlik alanında da olmalıdır. O sebeple aslında bütün hastaneleri tıp fakültelerinin ya da üniversitelerin bir tarlası gibi düşünebiliriz. Eğer orada bir eğitim kapasitesi oluşturabileceksek bunu mutlaka hayata geçirmeliyiz. İşte Afiliasyon bunu sağlıyor. Ne oluyor hemşiresiyle, uzmanıyla pratisyeniyle, teknisyeniyle,

memi
Ünive
böyle
de eli
hocal
numu
mi su
sinerj

Sağlık
yapın
yalım
hekin
ca ha
ildeki

1. Kar
- neleri
2. Vak
- neleri
3. Saç
- (mu) H
4. Ka
- Bakar
- ler)
5. Öz
6. (+

Bütün
ri Ün
Ünive
mam
Tıp F
Bunu
Kurul
birlik
le pro
tesi H
olan
dönü

Birlik
Ünive
versiy
kulla
Ünive
kez S
proto
yükse
li kul
nin s
yeniy

memuruyla sağlık hizmeti sunulan bir hastane var. Üniversite bu tip hizmetler için kaynak ayırmıyor, böyle bir eleman alımına gitmiyor. Üniversitelerin de elinde yetişmiş akademisyenleri, hocaları var. Bu hocalar uzmanlık alanları ile ilgili sağlık hizmet sunumunu gerçekleştirme hem de tıp ve sağlık eğitimi sunmak üzere o mekana geliyorlar. Böylece bir sinerji oluşturuyorlar.”⁵

Sağlık kamu hizmetinin örgütlenmesinde varolan yapının genel hatlarını, bir ili temel alarak saptayalım. Aile hekimlerini, özel poliklinikleri, serbest hekimleri saymazsak ve sağlık hizmetlerinin yalnızca hastane olarak örgütlenmiş halini temel alırsak ildeki durum şudur:

1. Kamu üniversitesi (tıp fakültesi) hastanesi/hastaneleri
2. Vakıf üniversitesi (tıp fakültesi) hastanesi/hastaneleri
3. Sağlık Bakanlığı (Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu) hastaneleri
4. Kamu – özel ortaklığı ile kurulmakta olan Sağlık Bakanlığı hastaneleri (eksik imtiyazlı özel hastaneler)
5. Özel hastaneler
6. (+ Sağlık Bilimleri Üniversitesi)

Bütün bu yapının üzerine bir de Sağlık Bilimleri Üniversitesi yerleştirilmektedir. Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nin farkı belirlenmiş coğrafi sınırının olmamasıdır. Tüm iller Sağlık Bilimleri Üniversitesinin Tıp Fakültesi örgütlenmesi kurabileceği alanlardır. Bunun yöntemi olarak Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu’na bağlı eğitim ve araştırma hastaneleri ile birlikte kullanım protokolleri yapılacaktır. Böylelikle protokol yapılan illerde, Sağlık Bilimleri Üniversitesi hastaneleri oluşmakta ve merkezi idare birimi olan devlet hastaneleri de üniversite örgütlerine dönüşmektedir.

Birlikte kullanım yöntemi Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nden önce getirilmiştir. İllerde üniversitelerle bakanlık birimleri arasında birlikte kullanım protokolleri yapılmıştır. Sağlık Bilimleri Üniversitesi kurulduktan sonra ise aynı illerde bu kez Sağlık Bilimleri Üniversitesi ile birlikte kullanım protokolleri yapılmaktadır. Sağlık kamu hizmeti ile yükseköğretim kamu hizmetini, kaynakların verimli kullanımı için kaynaştırmak, hastane yöneticisinin saptamasıyla “Hemşiresiyle, uzmanıyla, pratisyeniyle, teknisyeniyle, memuruyla sağlık hizmeti

sunulan hastaneler ile üniversitelerin elindeki yetişmiş akademisyenleri” bir araya getirmek hedefi ile tüm akademik kadrosunu büyük oranda Sağlık Bakanlığı hastanelerinden oluşturacak olan Sağlık Bilimleri Üniversitesi kurmak uyumsuzdur.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nin yapısını yakından incelediğimizde, gerçekleştirilmekte olan yeni örgütlenmenin gerek yükseköğretim kamu hizmetinin temel ilkeleri ve gerekse sağlık kamu hizmetinin örgütlenmesi ve personeli üzerinde ne gibi etkilerde bulunacağına ilişkin değerlendirme olanağına sahip olabiliriz. Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nin örgütlenmesi önemli yasal ve teknik sorunlarla karşılaşacak gibi görünmektedir.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nin yapısı

27.3.2015 tarih ve 6639 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 5. maddesi ile 28/3/1983 tarihli ve 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu’na 158. madde eklenerek başta Tıp Fakültesi olmak üzere beş fakülteden oluşan bir Sağlık Bilimleri Üniversitesi kurulmuştur.

Maddeye göre Üniversite İstanbul’da kurulmuştur. (m. 158: “İstanbul’da Sağlık Bilimleri Üniversitesi adıyla yeni bir üniversite kurulmuştur. Bu Üniversite, Rektörlüğe bağlı olarak; a) Tıp Fakültesi, b) Hemşirelik Fakültesi, c) Yaşam Bilimleri Fakültesi, d) Sağlık Bilimleri Fakültesi, e) Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksek Okulu, f) Sağlık Bilimleri Enstitüsünden, oluşur.”).

Üniversiteler kamu tüzelkişileridir, tüm tüzelkişiler gibi organları ve örgütlenmeleri vardır. Organ tüzelkişiliğinin iradesini var eden karar, yönetim ve denetim organlarını anlatırken örgütlenme organları dışındaki akademik ve idari birimlerin oluşturduğu yapıyı anlatır. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun Dördüncü Bölümünün “Üniversite Organları” başlığında, “rektör (m.13)”, “Senato (m.14)” ve “Üniversite Yönetim Kurulu (m.15)” üniversitenin organları olarak sayılmıştır. 14. maddeye göre “Senato üniversitenin akademik organı”dır. 15. maddeye göre ise “Üniversite yönetim kurulu idari faaliyetlerde rektöre yardımcı bir organ”dır. Bu hükümden rektörün üniversitenin yönetim organı olduğu sonucunu çıkarabiliriz.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi için “Üniversitenin yönetim organları, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nda öngörülen organlar ile Mütevelli

Heyetinden oluşur.” hükmü getirilmiştir. Sağlık Bilimleri Üniversitesi için rektör ve yönetim kuruluna ek olarak mütevelli heyeti de bir yönetim organı olarak düzenlenmiştir.

Mütevelli heyeti

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nda üniversite organları, üniversitenin üretmekte olduğu kamu hizmetinin bilimsel niteliği ve bunun anayasal rejimi ile uyumlu olarak yalnızca üniversite öğretim üyelerinden oluşturulmuştur.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi yönetim organı olarak getirilen mütevelli heyetinde ise merkezi idare temsilcileri ve üniversite dışından atanacaklar bulunmaktadır. Ek Madde 158’e göre mütevelli heyetinde beş üye yer almaktadır. Yükseköğretim Kurulu tarafından seçilen profesör unvanına sahip bir üye, rektör ve merkezi idare temsilcilerinden oluşmaktadır. Sağlık Bakanlığı’nın seçeceği iki üye ile Sağlık Bakanlığı Müsteşarının varlığı ile mütevelli heyeti, üniversite öğretim üyesi olmayan kişilerin karar çoğunluğuna sahip olduğu bir yönetim organıdır. Yükseköğretim Kurulu’nun seçeceği profesör unvanına sahip kişinin üniversite öğretim üyesi olması koşuluna da yer verilmediğine göre, bu üyenin de üniversite dışından olması olasılığı vardır. Mütevelli Heyetinin başkanı Sağlık Bakanlığı Müsteşarıdır. Başkanın gündemi belirleme yetkisi merkezi idarenin üniversite yönetim organındaki belirleyiciliğini artırmaktadır (Rektör ancak gündem önerisi sunabilmektedir. EK m.158 / III, d). Kurulun toplantı yeter sayısının dört, karar yeter sayısının salt çoğunluk olması bu belirleyiciliği daha da kolaylaştırmaktadır.

Mütevelli heyeti salt bir yönetim organı değil, aynı zamanda karar alma organıdır

Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nin bütçesi, örgütlenmesi, kadroları ve işleyişinde üniversitenin öğretim üyelerinden oluşmayan, merkezi idarenin belirlediği bir kurul karar organı yapılmıştır. Her ne kadar Ek madde 158’de mütevelli heyeti, yönetim organı olarak adlandırılmış olsa da yetkileri incelendiğinde akademik ve idari karar organı olduğu, rektörün ise bu kararların uygulayıcısı olarak yürütme/yönetme organına dönüştüğü görülmektedir.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi yönetim organı olan mütevelli heyetinin yetkileri incelendiğinde rektörün yetkilerinin bir bölümünün bu heyete aktarıldığı görülmektedir. Mütevelli heyeti “üniversitenin stratejik planını ve bütçe teklifini onaylamak” yetkisine sahiptir. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’na

göre bütçe “bağlı birimlerinin ve üniversite yönetim kurulu ile senatonun görüş ve önerilerini aldıktan sonra” rektör tarafından hazırlanır ve Yükseköğretim Kuruluna sunulur. Sağlık Bilimleri Üniversitesi için getirilen sistemde, bütçeyi onaylama yetkisi mütevelli heyetine verilmiştir. Mütevelli heyeti bu yetki ile bir karar organına dönüşmüştür. Nitekim bütçe dışındaki yetkiler incelendiğinde de bu görülmektedir (Kamu kurum ve kuruluşları ve gerçek ve özel hukuk tüzel kişileriyle iş birliği yapılmasına ve ortak projeler yürütülmesine karar vermek. Yurt içinde ve yurt dışında Üniversiteye ait birimlerin ve bölümlerin kurulmasını teklif etmek. Rektör tarafından gündeme alınması önerilen konularda karar vermek. EK m.158/III.) Kamu tüzelkişiliğinin en önemli konusu olan bütçedeki yetkisi dışında mütevelli heyetini örgütlenme ve kadrolar konusunda da karar yetkileri vardır.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nin akademik kadroları konusunda karar yetkisi de mütevelli heyetine verilmiştir. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nda akademik kadro gereksinimlerini belirlemek, kadro talep etmek, kadro kullanmak (ilan etmek) ve atama yapmak (akademik birimlerin görüşünü alarak) rektörün yetkisindedir. Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nde “Üniversiteye tahsis edilecek öğretim elemanı kadroları, temel bilimler hariç olmak üzere, birlikte kullanılan eğitim ve araştırma hastanesinin eğitim birimleri ve ihtiyacı dikkate alınarak, Rektörün önerisi üzerine Mütevelli Heyeti tarafından il bazında belirlenir ve öğretim üyesi atamaları bu kadrolara yapılır. Üniversitenin birimlerine tahsis edilecek öğretim üyesi norm kadro sayısı, Rektörün önerisi ve Mütevelli Heyetinin onayı ile Yükseköğretim Kurulu tarafından tespit edilir (Ek Madde 158/III).” Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nde kadroların üniversite birimlerine ve illere dağıtımında mütevelli heyeti karar organıdır.

Üniversite organlarını üniversite oluşturur, mütevelli heyeti üniversite organı olamaz

Üniversitenin anayasal rejimi

Sağlık Bilimleri Üniversitesi’nde yönetim veya karar organı olarak bu yetkilere sahip bir mütevelli heyetinin oluşturulmuş olması, anayasanın kurduğu üniversite rejimine ve anayasanın koruduğu bilimsel özerkliğe aykırıdır.

Üniversiteler, birer mal topluluğu değildir. Yönetimi, belli bir amaca özgülenen malların yönetimi ile sınırlı değildir. Üniversiteler, anayasaya göre bilimsel özerkliğe sahip kamu tüzelkişileridir. Anayasanın bir kamu hizmeti olarak kurduğu

bilimsel
biçim
mand
muş
içinde
olmay
organ
mış v
yürüt
bir hi
farklı

Birer
üyele
özelli
düzen
rejim
sinin
sitele
topl
rak d
I. fık
ve bil
sahip
huku
sinde
karar

1982
1961
rala b
zelkiş
ünive
belirt
kural
kişiliğ
olabi
rı kap
olma
latır.

Anay
versit
elem
versit
kaml
uzak
site y
manl
rimle
bu ar
nin, l
le ol
Göre

bilimsel ve teknik kamu hizmetlerinin örgütlenmiş biçimidir, hizmet topluluğudur. "Bu kurum aynı zamanda öğretim üyelerinin toplanmasından oluşmuş gelmiş bir korporasyondur. Bu tüzelkişiliğin içinde öğretim üyeleri sadece araç olmaktan ibaret olmayıp onun organlarını teşkil ederler ve bütün organlar bu üyelerden oluşmuştur. Dışarıdan gelmiş ve tayin edilmiş hiçbir organları yoktur."⁶ Gerek yürüttükleri kamu hizmetinin özellikleri ve gerekse bir hizmet topluluğu oluşları, anayasal rejimlerini farklılaştırmıştır.

Birer kamu tüzelkişisi olan üniversitelerin öğretim üyelerinden oluşan bir hizmet topluluğu olma özelliğinin tüm sonuçları açık anayasa hükümleri düzenlenmiş olmasa da üniversitelerin hukuksal rejimini belirlemektedir. Anayasa'nın 130. maddesinin I. ve VII. fıkralarındaki düzenlemeler üniversitelerin öğretim üyelerinden oluşan bir hizmet topluluğu olma özelliğinin sonuçlarını dolaylı olarak düzenlemektedir. Anayasanın 130. maddesinin I. fıkrasına göre üniversiteler "kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahiptir." Kamu tüzelkişiliğine sahip olmak, devlet tüzelkişiliğinin dışında ayrı bir hukuksal varlık olmaktır. Devlet tüzelkişiliği bütçe-sinden ayrı bir bütçe ve malvarlığına, personele ve karar organına yani iradeye sahip olmak demektir.

1982 Anayasasında üniversitelerin idari özerkliği 1961 Anayasasından farklı olarak adı anılarak kurala bağlanmamış olsa da üniversitelere kamu tüzelkişiliği tanınmış olması idari özerkliktir. Nitekim üniversitelerin yalnızca kamu tüzelkişileri oldukları belirtilmemiş, bilimsel özerkliğe sahip oldukları da kurala bağlanmıştır. Bilimsel özerklik, devlet tüzelkişiliğinin üniversite tüzelkişiliği üzerinde sahip olabileceği idari vesayet yetkisinin bilimsel konuları kapsamayacağı, ancak bilimsel faaliyetlere ilişkin olmayan idari konularla sınırlı olabileceğini de anlatır.

Anayasanın 130. maddesinin VII. fıkrasında "Üniversite yönetim ve denetim organları ile öğretim elemanları; Yükseköğretim Kurulunun veya üniversitelerin yetkili organlarının dışında kalan makamlarca her ne suretle olursa olsun görevlerinden uzaklaştırılmazlar." kuralı yer almaktadır. Üniversite yönetim ve denetim organları ile öğretim elemanlarının, yükseköğretim dışında kalan idari birimlerce görevden alınamaması için getirilmiş olan bu anayasal güvence üniversite kamu tüzelkişiliğinin, hizmet ve öğretim üyelerinin bütünleşmesiyle oluşan bir hukuksal varlık olduğunun kanıtıdır. Görevden alınamama güvencesi yalnızca öğretim

elemanlarına tanınmamış, üniversite yönetim ve denetim organlarına da bu güvence verilmiştir. Yönetim ve denetim organlarının görevden alınamama güvencesinin varlık nedeni bunların öğretim elemanlarından oluşmasıdır. Bilimsel kamu hizmeti üreten üniversitelerin hukuksal rejimi niteliklerine uygun olarak kurulmuştur.

Anayasanın 130. maddesinin IX. fıkrasına göre "Yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organları ile işleyişleri ve bunların seçimleri, ... kanunla düzenlenir." Bu hükmün yasakoyucuya verdiği yetkinin, Anayasanın 130. maddesindeki kurallara ve üniversitenin anayasanın da tanıdığı niteliğinden çıkan ilkelere uygun olarak kullanılması gerekir. Yasakoyucuya verilmiş olan bu yetki de üniversitenin hizmet ve öğretim üyelerinin bütünleşmesiyle oluşan bir hukuksal varlık olduğunun kanıtıdır. Bu niteliğe uygun biçimde düzenlenmiştir. Fıkra da organların seçimle oluşturulacağı açıkça kurala bağlanmıştır. Üniversite kamu tüzelkişiliğinde öğretim üyeleri yalnızca hizmetin bir aracı değil üniversitenin kurucusu unsurdur, onun organlarını da oluşturur.

Üniversitenin anayasal rejiminde kamu tüzelkişiliğine sahip olan üniversitelerin organlarının üniversite dışındaki idareler tarafından ve üniversite dışındaki kişiler tarafından oluşturulabilmesi olanaklı değildir.

1961 Anayasası yapılırken Ortadoğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ)'nde mütevelli heyeti bulunması anayasa ile çeliştiğinden anayasaya istisna hükmü konulmuştur (1961 Anayasası, m.120: "... özel kanuna göre kurulmuş Devlet Üniversiteleri hakkındaki hükümler saklıdır"). 1961 Anayasası döneminde bu hükmün yalnızca iki üniversite için uygulanacağı, kapsamında başka bir üniversitenin olamayacağı Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihadına dönüşmüştür.

Üniversite örgütlenmesinin anayasal rejimi, 1961 Anayasası'ndan itibaren bu kararlarla kurulmuştur. 1961 Anayasanın 120. maddesinin III. fıkrasında açıkça "kendileri tarafından seçilen organları eliyle yönetilir" hükmü yer almaktadır. Üniversitenin devletten ayrı bir kamu tüzelkişiliği olarak örgütlenmiş olması ve üretmekle yükümlü olduğu hizmetin bilimsel/teknik niteliği böyle bir düzenlemeyi gerektirmiştir.

1961 Anayasasından sonra Anayasa Mahkemesi'nin 1982 Anayasası döneminde de süren

kararları üniversite tüzelkişiliğinin bu niteliğini korumuştur.

1982 Anayasasında da 1961 Anayasasından farklı olarak üniversiteler için "bilimsel ve idari özerklik" yerine yalnızca "bilimsel özerklik" nitelemesi yapılmış olmasına karşın üniversiteler kamu tüzelkişiliği olarak düzenlenmiş, ürettikleri hizmetin niteliğine ilişkin özel belirlemeler yapılmış, organlar ve öğretim üyeleri için devletçe görevden alınamama güvencesi getirilmiştir. Bunun nedeni bilimsel özerklik ile idari özerkliğin birbirini tamamlamasıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin 1982 Anayasası'ndan sonra verdiği kararlar da bu yöndedir. Bilimsel özerklik ile yönetsel özerklik arasındaki bağlantı 1961 sisteminde kurulmuş, 1982 sisteminde de sürdürülmüştür:

"... yönetim özerkliğinin yokluğu, üniversitenin bilimsel ve nesnel ölçülere göre öğretim yapmasını onu ister istemez siyasal güçlerin veya çevrelerinin etkisine açık tutup, eylemli olarak, engeller, başka deyimle, yönetim özerkliği bulunmayan yerde bilimsel özerklik dahi genellikle boş bir söz olur."⁷

"Anayasa'nın 130. maddesinin birinci fıkrasında, Üniversitelerin bilimsel özerliğe sahip kamu tüzelkişileri olarak tanımlanması ve bunların ancak Devlet tarafından yasayla kurulabileceklerinin saptanması ile güdülen ereğin, siyasal çevrelerin, özellikle iktidarların ve ayrıca değişik baskı gruplarının, Üniversite çalışmalarıyla öğretim ve eğitimi etki altında tutabilme yolunu kapatmak ve bu çalışmaların bilimsel gerekler ve gereksinimlerden başka, herhangi bir dış etkiden uzak kalacak bir ortamda sürdürülmesini sağlamak olduğunda kuşku bulunmamaktadır."⁸

"... bilimsel özerklik, üniversite mensuplarının, ekonomik ve siyasi yönden nüfuz sahibi bulunan kişi ve kurumların baskısı, yönlendirmesi olmadan ve toplumda genel olarak hakim olan düşünce ve kabuller doğrultusunda sonuçlara varmak gibi bir zorunluluk hissetmeden sadece bilimsel ölçütler ve etik kurallar çerçevesinde eğitim, öğretim, araştırma ve yayın yapabilme olanaklarına sahip bulunmaları biçiminde açıklanmaktadır. Üniversitelerin bilimsel özerklik derecelerinin saptanmasında ise; üniversitelerde yürütülen eğitim, araştırma, yayın ve benzeri etkinliklerin planlanması, düzenlenmesi ve icra edilmesi aşamalarında, yönetim yetkisinin ne oranda serbestçe kullanılabildiği ve bu konularla ilgili gerekli kararların üniversite yönetim organlarınca ne ölçüde serbestçe alınabildiği hususlarının belirleyici olduğu kabul edilmektedir."⁹

1961 Anayasası'nın "Üniversiteler kendileri tarafından seçilen organları eliyle yönetilir", kuralına istisna getirilmişti. Anayasanın kabulünden önce kurulmuş olan üniversitelerdeki özel yönetim biçimleri saklı tutulmuştu ("Özel kanuna göre kurulmuş Devlet Üniversiteleri hakkındaki hükümler saklıdır." 1961 Any, m.120). Bu hüküm daha önce kurulmuş olan birkaç üniversiteyi istisna tutmuş, özel yönetimli yeni üniversiteler kurulmasına engel olmuştu. ODTÜ'de mütevelli heyeti vardı ve öğretim üyeleri meslek güvencesinden yoksun çalışma kurallarına tabiydi. Anayasa Mahkemesi, mütevelli heyetiyle yönetiminin Anayasanın getirmiş olduğu istisna kapsamında olduğunu kabul etti. Bununla birlikte, bu istisnanın üniversitenin tüm rejimini değiştiremeyeceğini belirterek öğretim üyelerine ilişkin düzenlemeleri iptal etti:

"Bu üniversitede 'Mütevelli Heyeti' sistemi vardır. Yani bir yönetici grubu, üniversiteye ilişkin öğretim ve öğretim gereksinimlerini yakından izleyerek gerekli kararları almak ve işlemleri yapmakla görevli tutulmuştur. Ancak hemen şunu belirtmek yerinde olacaktır ki, ODTÜ için öngörülen özel yönetim sistemi, Anayasanın 120. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan ayrık hükümden yararlanmak yoluyla hukuksal yapısını korumaktadır. Bu sistemin Anayasanın sözü geçen maddesinde belirtilen diğer Devlet üniversiteleri yönetim biçimine ters düştüğü kabul edilmek gerekir. Esasen bu düşüncedir ki, Anayasa koyucuyu ODTÜ için özel hükümler getirmeye zorlamıştır. Bununla beraber getirilen özel hükümden, öğretim görevinde çalışanların diğer Devlet üniversiteleri öğretim üyeleri ve yardımcılara tanınan kamusal güvenceden yoksun bırakılabilecekleri ve böylece öğrenim ve öğretimin özgürlük ve güvenlik içinde yürütülmesi esaslarına aykırı bir düzenlemenin korunabileceği anlamını çıkarmaya olanak yoktur."¹⁰

Aynı yönde: "... ODTÜ'de Mütevelli Heyetinin yaptığı iş, sözleşme ile öğretim üyesi istihdam etme yetkisini kullanma görünümü içinde, tamamı Kanun konusu olan hususları, hem de hiçbir mer'î mevzuat hükmüne tabi olmaksızın saptama işlemidir. Meslekî güvencesi olmayan, görevine son verileceğinden ya da sözleşmesinin yenilenmeyeceğinden kuşku duyan ve böylece sürekli olarak tedirginlik ortamı içinde bulunan bir öğretim üyesinin, bilimsel özerkliği bulunduğunu, eğitim ve öğretim hizmetini yan tutmadan yürüteceğini, bağımsız ve yansız olarak araştırma ve yayında bulunabileceğini düşünmek ileri derecede iyimserlik olur. Açıklanan nedenlerle, ... bendinin Türk vatandaşı olan

Öğretim üyelerinin ücretlerini, hizmet, müddet ve şartlarını ve mukavele esaslarını mer'î mevzuat hükümlerine tabi olmaksızın Mütevelli Heyetince saptanmasını öngören hükmü Anayasa'nın değişik 120. maddesine bu yönden de aykırıdır."¹¹

Aynı yönde: "İnceleme konusu... Yasa'nın... fıkrasında bulunan, Karadeniz Teknik Üniversitesinin tüzel kişilik kazanmasına değin, bu üniversitenin öğretim işleriyle görevli kişilerin... Millî Eğitim Bakanlığınca atanacağı kuralı, Anayasa'nın değişik 120. maddesinin yukarıda açıklanan özerklik ilkesine ve bu ilke gereklerinden olan üniversitelerin kendilerince seçilmiş organlarınca yönetileceği kuralına aykırı düştüğünden, iptali gerekir. İnceleme konusu kuralda üniversiteye bir süre tüzel kişilik tanınmadığı ilkesi de yer almaktadır; oysa Anayasa'nın değişik 120. maddesi uyarınca üniversiteler özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Sözü edilen kural bu bakımdan da Anayasaya aykırıdır."¹² Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasası döneminde de özel statülü üniversite kurulup kurulamayacağı konusunda karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, bazı üniversitelere Yükseköğretim Kurulu'nun görüşü alınarak Millî Eğitim Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla "özel statü" verilebileceğini ve bu üniversitelerin Üst Yönetim Kurulu'nca yönetileceğini öngören hükmü iptal etmiştir.

"Anayasa'nın 130. maddesinde öngörülen üniversite dışında özel konumlu üniversite kurulamaz. Üniversitelere ilişkin ortak ilkeler de bu maddede yer almaktadır. ... Anayasa gerekleriyle uyumsuz bir üniversite yapısına geçerlik tanınmaz. Üniversitede devlet yönetimindeki sıralama türünde bir yönetim biçimi, düşünce üretimine, özgür düşünce ve özgür çalışmaya elverişli bir ortama engeldir. Bilimsel çalışmalarının, bilimsel yönetim ve bu özelliğe uyumlu olmak gerekir. Danışmanın, dayanışmanın ve kimi günde yarışmanın yerini akçalı olanaklara dayanan biçimsel üstünlük çabaları alırsa, bilgi ve bilim yerine görüntü egemen olur. Nesnel kurallara uymayıp öznal kuralları yeğleyerek özel konumlu üniversite oluşturmak Anayasa'nın öngördüğü üniversite yapısıyla bağdaşmamaktadır. ... Anayasa'nın "Yükseköğretim üst kuruluşları" başlıklı 131. maddesinde "Yükseköğretim Kurulu"ndan başka bir organa yer verilmemiştir. Yükseköğretim kurumlarından özel kurallara bağlı olanlar da, Anayasa'nın 132. maddesinde Türk Silahlı Kuvvetleri ve Emniyet Örgütü olarak sınırlandırılmıştır. Bu açık gereklerle bağdaşmayan özel konum, 'Üst

Yönetim Kurulu' oluşumuna olanak tanıyan kurallar Anayasa'ya aykırıdır."¹³

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı üniversite organlarının, üniversite dışından oluşturulamayacağını açıkça ortaya koymaktadır.

Günümüzde Anayasa yalnızca Türk Silahlı Kuvvetleri'ne ve emniyet teşkilatına bağlı olarak kurulacak üniversiteler için özel rejim olanağı tanımaktadır. Anayasa'nın "Yükseköğretim kurumlarından özel hükümlere tabi olanlar" başlıklı 132. maddesine göre "Türk Silahlı Kuvvetleri ve emniyet teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumları özel kanunlarının hükümlerine tabidir."

Sağlık Bilimleri Üniversitesi için öngörülmüş olan mütevelli heyeti bir yönetim ve karar organıdır. Bu organın içinde üniversite dışından kişiler bulunmakta ve bu organın oluşumuna üniversite dışında merkezi idare karar vermektedir. Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin organları arasında merkezi idarenin atadığı üyelerden ve üniversite dışındaki kişilerden oluşan bir mütevelli heyetine yer verilmesi Anayasa'nın 130. maddesinde belirlenmiş olan hukuksal rejime aykırıdır.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi Rektörü

Sağlık Bilimleri Üniversitesi'ni kuran kanun değişikliğinde, üniversite rektörünün atanmasına ilişkin özel bir düzenleme yapılmamıştır. Bu durumda, yeni kurulan Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin rektör ataması 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13. maddesine göre gerçekleştirilir. 13. maddenin I. fıkrasına göre "Yeni kurulan üniversitelere rektör adayı olarak başvuran profesörler arasından Yükseköğretim Genel Kurulunun seçeceği üç aday Cumhurbaşkanlığına sunulur. Cumhurbaşkanı, bunlar arasından birini seçer ve rektör olarak atar." Yeni kurulan üniversitelere atanan rektörlere kurucu rektör de denilmektedir. Henüz öğretim üyeleri atanmamış olduğundan rektör atamasında üniversitedeki seçim aşaması bulunmamaktadır.

Rektör atama yöntemi

Rektörlük bir kadro değildir. Öğretim üyeleri üniversitelerde yardımcı doçent, doçent ve profesör kadrolarına atanırlar. Bu kadrolarda yapmak oldukları görevlerin yanısıra akademik ve idari birimlerde kurul üyeliği, komisyon üyeliği, başkanlık, başkan yardımcılığı, dekanlık, dekan yardımcılığı, rektörlük, rektör yardımcılığı gibi görevler de üstlenirler. Bu görevler yeni bir kadroya atanarak

üstlenilen görevler değildir. Kadrodaki kişi, çoğu kez öğretim üyeleri arasında yapılan bir oylamadan sonra bu işlerde görevlendirilirler. Kimi zaman bu görevlendirmeler için atama sözcüğü de kullanılır. Bununla birlikte, bir kişinin kamu görevliliğine girmesini anlatan bir atama sözkonusu değildir. Cumhurbaşkanının bir profesörü rektör olarak ataması da bir kişiyi memuriyete, kamu görevliliğine sokan bir işlem değildir.

Bir tüzelkişilikte, organlar kendi üyelerinden oluşur. Örneğin bir dernek veya bir sendika, üyesi olmayan bir kişiyi dernek başkanı veya yönetim kurulu üyesi olarak seçemez. Üniversitelerde de organlar, o üniversitenin öğretim üyelerinden oluşur. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13. maddesinde rektör ataması düzenlenirken yeni kurulan üniversiteler için "rektör adayı olarak başvuran profesörler arasından" ifadesi, faaliyette olan üniversiteler içinse "profesör akademik unvanına sahip kişiler arasından" ifadesi kullanılmıştır.

Üniversitenin organlarının oluşumu için Anayasanın 130. maddesinin VI. fıkrasında seçim öngörülmüştür. Anayasada açıkça seçim öngörüldüğüne göre üniversite organlarına aday olabilme hakkı, seçmen kategorisi dışındakilere ait olamaz.

Bu düzenlemeleri, üniversitenin niteliğinden ve anayasal rejiminden, rektörlük görevinin özelliğinden bağımsız değerlendirirsek herhangi bir üniversitede öğretim üyesi olmayan ve hatta kamu görevinde bulunmayan profesör unvanına sahip bir kişinin, örneğin bir ticari işletme sahibinin de üniversite rektörü olabileceği gibi hukuk düzeniyle çelişen bir sonuç çıkar.

Bunun gibi sözkonusu atama kuralını üniversitenin niteliğinden, anayasal rejiminden ve rektörlük görevinin özelliğinden bağımsız değerlendirirsek rektörlük için bir başka üniversitede görev yapan bir profesörün de aday olabileceği sonucu çıkabilir. Atamayı düzenleyen maddeye, aday olacak profesörlerin rektör seçiminin yapılacağı üniversitenin öğretim üyesi olması gerektiğini yazmak bir fazlalıktır. Tüzelkişilerde organlar, kendi üyelerinden oluşur. Akla, rektör adayı olarak o üniversiteden kimse başvuramazsa sorusu gelebilir. Aynı soru, diğer üniversitelerde görev yapan profesörlerin aday olabileceği kabul edildiğinde de ortaya çıkabilir. Türkiye'deki hiçbir profesörün seçim yapılması gereken üniversitede rektör adayı olmak istememesi bir olasılıktır. Bir kişi kamu görevlisi (konumuz

bakımından profesör) olmaya zorlanamaz, kamu hizmetine girmek bir haktır. Bununla birlikte, kamu görevine girmiş bir kişi hizmet gerekleriyle uyumlu ve temel hak ve özgürlüklere dayanan geçerli bir mazereti olmadan kadrosunun gerektirdiği görevler almaktan da kaçınmaz. Bu nedenle, rektör seçimi yapılacak üniversitede aday çıkmaması durumunda, tüm profesörler hukuken (kendiliğinden) aday niteliği kazanırlar. O üniversitede, tüm profesörler için görevi kabulde geçerli bir mazeret varsa ancak bu durumda diğer üniversitelerden adaylar olabilir.

Özetle, üniversitenin rektörü, o üniversitenin öğretim üyeleri arasından seçilir. Yeni kurulan üniversitelerde ise kurucu rektör, üniversitelerde profesör kadrosunda olan profesörler arasından seçilir ve atanır.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi incelendiğinde herhangi bir üniversitede öğretim üyesi ve hatta kamu görevlisi olmayan bir kişinin rektör olarak atandığı görülmektedir. YÖK Sağlık Bilimleri Üniversitesi rektörlüğü adaylığı için ilana çıkmış ve son başvuru için 10.7.2015 tarihini belirlemiştir. İlanda aday adaylığı koşulları şu şekilde belirlenmiştir.

"3. Rektör ataması için aday adayı başvurusunda bulunacakların;

- a) "Profesör" akademik unvanını taşıması,
- b) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre devlet memuru olarak istihdam edilebilmek için engel bir halin bulunmaması,
- c) Rektör olarak atama işleminin ikmal edildiği tarih itibarıyla 67 yaşını tamamlamamış olması,

şartlarını taşıması gerekmektedir.

4. Rektörlük için aday adayı başvurusunda bulunmak isteyen öğretim üyelerinin, üçüncü fıkrada belirtilen şartları taşıması halinde, Devlet veya Vakıf üniversitelerinde kadrolu veya sözleşmeli olarak görev yapmaları şart değildir."

Bu ilanın 4. paragrafından ilk bakışta, rektör adayı olacakların herhangi bir üniversitede görev yapıyor olmalarının gerekmediği gibi bir sonuç çıkmaktadır. Bununla birlikte, paragrafta açıkça "aday adayı başvurusunda bulunmak isteyen öğretim üyeleri"nden söz etmektedir. Halen herhangi bir yükseköğretim kurumunda çalışmayan bir profesör, öğretim

üyeyi değildir. Kişinin profesör unvanını kullanma hakkına sahip olması onu öğretim üyesi yapmaz. Dördüncü paragrafı, üniversitenin niteliğine, anayasal rejimine ve rektörlük görevinin özelliğine uygun yorumlarsak burada yükseköğretim kurumu ve istihdam tipi yönlerinden bir belirme yapıldığını görürüz. İlanda yalnızca üniversitede değil tüm yükseköğretim kurumlarında¹⁴ çalışan profesörlerin ve yalnızca tam zamanlı olanların değil, tüm istihdam tiplerindeki profesörlerin aday aday olabileceği açıklanmaktadır. YÖK'ün bu ilanı, üniversite öğretim üyesi olmayan bir kişinin rektör adayı olmasına olanak tanımamaktadır, tersi sonuç anayasaya aykırıdır.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin kuruluş kanunu Resmi Gazete'de yayımlandıktan üç ay sonra Yükseköğretim Kurumu 15.7.2015 tarihinde, genel kurulunda yapmış olduğu seçim sonucunda birinci sırada Prof. Dr. Cevdet Erdöl olmak üzere üç adayın Cumhurbaşkanlığına sunulmasına karar verildiğini duyurmuştur. Üç gün sonraki Resmi Gazete'de de Cumhurbaşkanı'nın Prof. Dr. Cevdet Erdöl'ü Sağlık Bilimleri Üniversitesi Rektörlüğü'ne atama kararı yayımlanmıştır.

Cumhurbaşkanı'nın Prof. Dr. Cevdet Erdöl'ü rektör yapan kararında atamanın "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 130 uncu ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13 üncü maddeleri uyarınca" yapıldığı yazılmaktadır. Bununla birlikte milletvekilliği henüz bitmiş olan Prof. Dr. Cevdet Erdöl'ün aday adayı olduğu, YÖK tarafından aday olarak belirlendiği ve rektör olarak atandığı tarihlerde herhangi bir yükseköğretim kurumuna atanmasının yapılmış olması düşük bir olasılıktır. Prof. Dr. Cevdet Erdöl, Sağlık Bilimleri Üniversitesi Rektörü olarak atandıktan sonra, Ağustos ayında Karadeniz Teknik Üniversitesi Tıp Fakültesi kadrosunda görünmektedir. İdari işlemlerin konu unsurundaki sakatlıklar, sonradan tamamlanarak giderilemez, istenilen sonuç yasal yetki alanı içindeyse ancak hukuka uygun yeni bir işlem yapılarak aynı sonuç doğurulabilir.

Emanet örgütle hizmet: Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin eğitim örgütlenmesinin birlikte kullanım yöntemiyle oluşturulması

Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin örgütlenme yeri olarak İstanbul belirlenmiştir. 158. maddeye göre "İstanbul'da Sağlık Bilimleri Üniversitesi adıyla yeni bir üniversite kurulmuştur." Ayrıca 158. maddenin son fıkrası ile Marmara Üniversitesi'nin kullanmakta olduğu Haydarpaşa Kampüsü bu üniversiteye tahsis edilmiştir (m.158/son: "Mekteb-i Tıbbiyye-i

Şâhâne adıyla hizmet vermek üzere inşa edilen ve hâlen Marmara Üniversitesi adına tahsisli olan Haydarpaşa Kampüsü, Sağlık Bilimleri Üniversitesine tahsis edilmiştir").

Üniversitenin fakültelerine ilişkin merkez dışında farklı örgütlenme yerleri belirlenmemiştir. Bu durumda, ilk olarak akla fakültelerin de İstanbul'da örgütlenip faaliyette bulunacağı gelebilir. 158. maddenin ve gönderme yaptığı birlikte kullanım kurumunun incelenmesinden durumun bu olmadığı, özellikle Tıp Fakültesi'nin Sağlık Bakanlığı hastanelerinin olduğu tüm illerde örgütlenebileceği, buralarda lisans ve uzmanlık eğitimi verilebileceği anlaşılmaktadır.

Üniversitelerin kuruluşunu düzenleyen 2089 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu incelendiğinde, üniversiteleri için bir yer belirlendiği, bu yer dışında örgütlenecek alt birimler için özel hüküm yazıldığı görülmektedir. İdarenin örgütlenmesindeki yasalık ilkesine uygun olarak üniversite merkezi dışında bir yerde örgütlenecek fakülte, meslek yüksekokulu vb. birimler teşkilat kanununda belirtilmek zorundadır. Örneğin 2089 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu Ek Madde 8'e göre, "Aydın'da Adnan Menderes Üniversitesi adıyla yeni bir Üniversite kurulmuştur." Adnan Menderes Üniversitesi'nin faaliyet yeri olarak Aydın belirlenmiştir. Buna ek olarak maddenin a ve b bentlerinde, Nazilli ilçesinde İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Söke ilçesinde de Meslek Yüksekokulu bulunduğu kurala bağlanmıştır.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi için faaliyet yeri olarak İstanbul belirlenmiş, fakülte ve yüksekokullar için ayrı bir örgütlenme yeri düzenlenmemiştir. Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin merkez hizmet yeri dışında örgütlenebilmesi için 158. maddenin öngördüğü tek durum yurtdışı örgütlenmedir. 158. maddenin IV. fıkrasına göre "Mütevelli Heyetinin teklifi ve Yükseköğretim Kurulu'nun uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yurt dışında Üniversiteye ait birimler kurulabilir."

Üniversiteler, idarenin örgütlenmesine ilişkin sınıflandırmada hizmet yerinden yönetim kuruluşları sınıfında yer alırlar. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, mahalli idarelerden (yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından) farklı olarak, yetkileri yer yönünden sınırları sabit olan idari örgütler değildir. Yer yönünden sınırları üretmekle yükümlü oldukları hizmetin özelliklerine göre belirlenir.

Bilimsel kamu hizmetini, bilgi üretimi, bilginin aktarılması ve uygulanması aşamalarını birleştirerek gerçekleştiren üniversitelerin yönetim, eğitim, araştırma ve uygulama örgütlenmesinin bir yerde yoğunlaştırılması gerekir. Bu nedenle üniversiteler genellikle bir ili merkez olarak örgütlenirler. Öte yandan işlevsel bütünlüğünü koruyabildiği sürece kuruluş kanunlarının üniversite birimleri için farklı yerler belirlemesi de olanaklıdır. Üniversitenin anayasal rejimi, merkezi idarenin mülki taksimatını veya yerel yönetimlerin sınırlarını izleme zorunluluğu içermemektedir.

Üniversitenin farklı yerlerde örgütlenebilmesi için açık yasal düzenleme veya dayanak gerekir. Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanununda bunun örnekleri vardır. Ayrıca, üniversitenin yönetim, eğitim, araştırma ve uygulama birimlerini yer yönünden farklılaştırabilmesi için bu dağıtımın işlevsel bütünlüğe zarar vermemesi, üniversitenin Anayasadaki işlevlerini gerçekleştirebilmesine ve anayasal rejimine aykırı olmaması gerekir.

Tıp Fakültesi, Hemşirelik Fakültesi, Yaşam Bilimleri Fakültesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksek Okulu ve Sağlık Bilimleri Enstitüsünden oluşan Sağlık Bilimleri Üniversitesi için yasada hizmet merkezi olarak İstanbul belirlenmiştir. Öte yandan yasa, Üniversitenin İstanbul dışında örgütlenmesi olanağı da getirmiştir. Üniversite, valilerle ve sağlık bakanlığı ile protokoller yaparak İstanbul dışında da örgütlenebilecektir. Üniversitenin yer yönünden örgütlenmesi yasa ile belirlenmemiş, yapılacak idari işlemlere bırakılmıştır. Üniversitenin örgütlenmesinin yasa ile belirlenmeyip idari işlemlere bırakılması, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine (Any. m. 7), idarenin yasallığı ilkesine (Any. m.123) ve Üniversite örgütlenmesinin yasallığı kuralına (Any. 130/IX) aykırıdır.

Anayasa'nın 130. maddesinin III. fıkrasında "Kanun, üniversitelerin ülke sathına dengeli bir biçimde yayılmasını gözetir." hükmü yer almaktadır. Bir üniversite kurulurken yasakoyucu üniversitelerin ülke sathındaki dengeli dağılımını dikkate almak zorundadır. Bu hüküm, bir üniversitenin örgütlenmesini tüm ülkeye dağıtmasını değil de üniversitelerin ülke sathına dengeli biçimde dağıtılmasını zorunlu kılmaktadır. Ters düşüncü sağlık, sosyal ve fen bilimlerinde birer üniversite kurup her ilde şubelerinin örgütlendiği bir yapıyı doğururdu.

Üniversite örgütlenmesinin bakanlıkla yapılacak protokollere bırakılması açıkça yasallık ilkesine

aykırı olduğu gibi bu yöntem, üniversitenin işlevsel bütünlüğüne, üniversitenin Anayasadaki işlevlerini gerçekleştirebilmesine ve anayasal rejimine aykırıdır.

Akademik örgütlenmenin bu değişken coğrafi örgütlenme üzerinde kurulabilmesi, akademik kadroların yer itibarıyla dağıtımı, akademisyenlerin meslek güvencesinin coğrafi yönden yitirilmesinin nasıl engellenebileceği, tıp ve genel olarak sağlık eğitiminin değişken coğrafya üzerinde bilimsel ölçülere ulaşabilme güçlüğü vb. sorunlar ilk olarak akla gelmektedir. Bunların incelenmesi bir yerindelik değerlendirmesi değildir. Yasakoyucunun tercihleri anayasal kurallar ve bu kuralların kapsamındaki konuların/hizmetlerin bilimsel/teknik gerekleriyle sınırlıdır.

İşbirliği, birlikte (ortak) kullanımdan farklıdır

3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun Ek 9. maddesinde *birlikte kullanım*ın yanısıra ayrı bir ilişki türü olarak *işbirliği* de düzenlenmiştir. Ek 9. maddenin VI. fıkrasına göre "Bakanlık ve üniversiteler, birlikte kullanım dışında döner sermayesi ve kurumları ayrı ve bağımsız olmak suretiyle eğitim, sağlık hizmeti üretimi, araştırma ve kamu sağlığını geliştirme gibi alanlarda işbirliği yapabilirler. İşbirliği yapılacak hususlarda Bakanlık ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı'nın uygun görüşü alınarak, il valisi ve üniversite rektörü arasında protokol akdedilir." İşbirliğinde, birlikte kullanımdan farklı olarak örgütsel yapı bütünleşmemektedir. Kanun işbirliğine ilişkin kural koymamakta, bunun uygulama esaslarını belirleme işini yönetmeliğe bırakmaktadır.

"Genel ortak kullanıcı" Sağlık Bilimleri Üniversitesi

Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun birlikte kullanıma ilişkin Ek 9. maddesindeki yapı ile Sağlık Bilimleri Üniversitesi'ni kuran 158. maddedeki düzenleme arasında uyumsuzluk vardır. 158. maddeye göre Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin sağlık ve araştırma faaliyetlerini yürütmek için Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna bağlı eğitim ve araştırma hastaneleriyle birlikte kullanım yöntemini kullanma zorunluluğu bulunmaktadır. Madde "yürütebilir" biçiminde değil, "Üniversite, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna bağlı eğitim ve araştırma hastaneleriyle ... birlikte kullanım protokolleri yaparak sağlık uygulama ve araştırma faaliyetlerini yürütür." biçiminde yazılmıştır. Ayrıca, yukarıda açıkladığımız gibi, bu hastanelerde yalnızca sağlık uygulama ve araştırma faaliyetleri

yürütülmeyecek, lisans ve uzmanlık eğitimi de yapılacaktır.) Üniversitenin yetkisi takdiri değil, bağlı niteliktedir.

Sağlık Hizmetleri Temel Kanununda ise yalnızca Sağlık Bilimleri Üniversitesi'ne değil tüm üniversiteler için işbirliği ve ortak (birlikte) kullanım olanağı ve zorunluluğu getirilmiştir. Ek 9. maddenin I. fıkrasına göre,

"Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarına ait kurum ve kuruluşlar ile üniversitelerin ilgili birimleri, karşılıklı olarak işbirliği çerçevesinde birlikte kullanılabilir. Ancak, adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre toplam il nüfusu 750.000'e kadar olan illerde eğitim ve araştırma hizmetleri, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Sağlık Bakanlığı eğitim ve araştırma hastanesi veya üniversite sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinden yalnızca biri tarafından verilebilir. Bu illerde Bakanlık ve bağlı kuruluşları ile üniversiteler, tıp lisans eğitimi ve/veya tıpta uzmanlık eğitimi için ortak kullanım ve işbirliği yapar."

Bu hüküm, nüfusu yedi yüz elli bine kadar olan illerde ortak (birlikte) kullanım zorunluluğu getirmektedir. Bunun dışındaki illerde ise tıp fakültesi sahibi üniversiteler ile Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşları (Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu) arasında birlikte kullanım ve işbirliği yapabilme olanağı tanınmıştır.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi, 15.4.2015 tarihinde kurulmuş ve rektörü 18.7.2015 tarihinde atanarak göreve başlamıştır. İşbirliği ve ortak kullanımı düzenleyen Ek 9. Madde ise 21.1.2010 tarihli'dir. 2010 yılından bu yana çok sayıda üniversite ile valilik veya bakanlık arasında birlikte kullanım ve işbirliği protokolü yapılmıştır. Ayrıca, nüfusu yedi yüz elli bine kadar olan illerde ortak (birlikte) kullanım zorunluluğu bulunmaktadır. Sağlık Bilimleri Üniversitesi için *birlikte kullanım* yöntemini kullanmak zorunludur. Bu durumda Sağlık Bilimleri Üniversitesi'ni kuran kanun Ek 9. Maddeyi koyan kanuna göre sonraki ve özel kanun niteliğinde olduğundan bugüne kadar yapılmış olan protokollerin ve yasa gereği kurulmuş olan birlikte kullanımların sona erdirilerek Sağlık Bilimleri Üniversitesi'ne devredileceğini kabul etmemiz gerekir.

Tek bir üniversite örgütlenmesinin tüm Türkiye'ye yayılması

Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin, fakültelerinin ve yüksekokulunun faaliyet yeri olarak İstanbul

belirlenmiş olmakla birlikte, üniversite için getirilmiş olan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ile *birlikte kullanım* yükümlülüğü üniversite örgütlenmesini tüm Türkiye'ye yaymakta veya dağıtmaktadır.

2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'nun 158. maddesinin V. fıkrasına göre:

"Üniversite, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna bağlı eğitim ve araştırma hastaneleriyle 7/5/1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 9 uncu maddesi çerçevesinde birlikte kullanım protokolleri yaparak sağlık uygulama ve araştırma faaliyetlerini yürütür. Üniversitenin birlikte kullanım protokolü imzaladığı eğitim ve araştırma hastaneleri, aynı zamanda Üniversitenin uygulama ve araştırma merkezi statüsü kazanır. Üniversiteye tahsis edilecek öğretim elemanı kadroları, temel bilimler hariç olmak üzere, birlikte kullanılan eğitim ve araştırma hastanesinin eğitim birimleri ve ihtiyacı dikkate alınarak, Rektörün önerisi üzerine Mütevelli Heyeti tarafından il bazında belirlenir ve öğretim üyesi atamaları bu kadrolara yapılır. Üniversitenin birimlerine tahsis edilecek öğretim üyesi norm kadro sayısı, Rektörün önerisi ve Mütevelli Heyetinin onayı ile Yükseköğretim Kurulu tarafından tespit edilir."

Maddeden illerde örgütlenmiş bir üniversite yapısı çıkmaktadır. Kadronun da bir örgüt birimi olduğunu anımsatmak gerekir. Öğretim elemanı kadroları da illerde oluşturulmakta ve kullanılmaktadır.

Birlikte kullanım protokolü yapılan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu (Sağlık Bakanlığı) hastaneleri bulundukları illerde üniversitenin uygulama ve araştırma birimleri statüsü kazanacaklardır. Protokol konusu devlet hastanelerinin statüsü değişmekte, akademik örgüt niteliği kazanmaktadır. İdari işlemlerle üniversiteye sürekli yeni akademik birimler kazandırılmaktadır.

Protokol yapılan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna bağlı eğitim ve araştırma hastaneleri, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu kapsamında *yükseköğretim kurumuna* dönüşmektedir. 2547 sayılı Kanunun 3. maddesine göre "Yükseköğretim Kurumları: Üniversite ile yüksek teknoloji enstitüleri ve bunların bünyesinde yer alan fakülteler, enstitüler, yüksekokullar, konservatuvarlar, araştırma ve uygulama merkezleri ... dir." Bu nedenle protokol konusu hastanelerin hukuksal rejimi (binaların niteliğinden, çalışanların statüsüne, ödemelere

kadar pek çok konu) 2547 sayılı Kanun ile düzenlenecektir.

Burada çalışan akademik ve idari personelin statüsüne ilişkin belirsizlik; mali ve sosyal haklarına ilişkin eşitsizlikler oluşacaktır.

Örneğin, birlikte kullanım yöntemini düzenleyen yönetmelikte, Sağlık Bakanlığı personeli olup da birlikte kullanım kapsamında eğitim hizmetinde çalışıyor olmanın doktorlar için üniversite kadrosuna geçiş hakkı oluşturmayaacağı kurala bağlanmıştır. Birlikte kullanım yönetmeliğine göre, eğitim görevlileri ve başasistanlar hem uzmanlık eğitiminde ve hem de lisans eğitiminde görev alabileceklerdir. Ancak yönetmeliğin 6. maddesinin 5. bendine göre "bu durum üniversite kadrolarına yükselmede hak oluşturma(z)"yacaktır (Sağlık Bakanlığı Ve Bağlı Kuruluşlarına Ait Sağlık Tesisleri Ve Üniversitelere Ait İlgili Birimlerin Birlikte Kullanımı Ve İşbirliği Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG. 3.5.2014, 28989). Bir yükseköğretim kurumunda öğretim üyesinin yaptığı işi öğretim üyesinin statüsünden ve haklarından yararlanmadan yapmak zorunda olan bir çalışan türü ortaya çıkmaktadır.

Akla gelen bir başka olası sorun örneği de Sağlık Bilimleri Üniversitesi akademik kadrolarının il temelinde kullanılmasından doğmaktadır. Ek 158. Maddeye göre "Üniversiteye tahsis edilecek öğretim elemanı kadroları, temel bilimler hariç olmak üzere, birlikte kullanılan eğitim ve araştırma hastanesinin eğitim birimleri ve ihtiyacı dikkate alınarak, Rektörün önerisi üzerine Mütevelli Heyeti tarafından il bazında belirlenir ve öğretim üyesi atamaları bu kadrolara yapılır." Öte yandan illerde yapılacak olan birlikte kullanım protokolleri sürelidir. 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun Ek 9. Maddesinde yer almamasına karşın ilgili yönetmeliğin 5. maddesinde protokolün süreli olduğu kurala bağlanmıştır. Ayrıca protokol taraflarca sona erdirilebilecektir. Protokol süresi bittiğinde veya sona erdirildiğinde o il için kullanılmakta olan kadroda çalışan öğretim üyesinin statüsü belirsizdir. Bu durumda öğretim üyesinin kamu görevliliği sona ermeyecektir. Kadrosu il temelli belirlenmiş olsa da öğretim üyesi Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin öğretim üyesi olduğuna göre, ilde fakülte örgütlenmesi kalmayan üniversitenin öğretim üyesini bir başka ilde görevlendirebileceği düşünülebilir.

Bunun dışında, mekânsal ve işlevsel olarak ülke coğrafyasına dağılmış olan Sağlık Bilimleri

Üniversitesi örgütlenmesinin, iller arasında öğretim üyesi kaydırma gereksinimi duyacağı da büyük olasılıktır. Kadrolar il temelli belirlenmiş olsa da öğretim üyeleri Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin kadrolarında çalışmakta olduğuna göre, Yükseköğretim sisteminin tanıdığı olduğu görevlendirme kurumu kullanılarak iller arası kaydırmalarla hizmet gereklerinin karşılanmaya çalışılacaktır.

Sağlık hizmetleri sınıfı kadroları olmayan

Sağlık Bilimleri Üniversitesi

Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin kuruluş yasasında 2450 kişilik akademik ve 279 kişilik idari kadro oluşturulmuştur.

Üniversitenin birlikte kullanım yöntemiyle örgütleneceği öngörülmüş olduğundan az sayıda idari kadro oluşturulmuş ve bu kadrolar için de hiçbir sağlık hizmetleri sınıfı kadrolara yer verilmemiştir.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi, öğretim elemanları kadroları dışında tıp ve sağlık eğitiminin gerektirdiği hiçbir kadroya sahip değildir. Bu hizmet türlerine ilişkin işgücünün Bakanlık ile yapılacak protokoller ile Bakanlık kadrolarından karşılanacağı düşünülmüştür.

2450 Kadroya ek belirsiz sayıda kadro kullanma olanağı

Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin sahip olduğu 2540 akademik kadro, birlikte kullanım yöntemi ile artırılabilir.

Birlikte kullanım durumunda üniversite örgütlenmesi ile Sağlık Bakanlığı (Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu) hastaneleri o denli iç içe geçirilmiştir ki birlikte kullanımı düzenleyen 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun Ek 9. maddesinde "Üniversite tarafından, birlikte kullanılan kurum ve kuruluşlarda görevli personelin profesör ve doçent kadrolarına atanabilmesi için Bakanlığa ve bağlı kuruluşlarına ait eğitim görevlisi kadroları da kullanılabilir." hükmü yer almaktadır.

Eğitim görevlileri kadroları merkezi idare içindeki sağlık hizmetleri sınıfı memur kadrolarıdır, devletten ayrı tüzelkişiliğe sahip olan üniversitelerin akademik kadrolarından farklı niteliktedir. Söz konusu düzenleme ile bakanlık kadrolarının akademik personel ataması yapılabilecek üniversite kadrosuna çevrilebilmesine (iptal ve ihdasına) olanak tanınmıştır. Örgüt, işgücüyle

birlikte
kadrolar
sağlık
geçiri

Proto
mu n
lisan
lenme
pılabi
gerek
ların t
likte y
proto
Sağlık
leri ve
hem
Bu du
kadrol
ni eğ
dirilm
yönet
Yükse
Kanu
lenme
bir k
da g
bilme
Ünive
dirme
yaran
rür ve

Sağlık
mekâ
Sağlık
mekâ
yetle
ayrılır

Temel
nın il
Temel
rolar
de ku

Temel
oldu
Fakül
si Tıp
Tıp E
dır (A
toloji
Tıbb

birlikte var olur, işgücünün örgüt içindeki konumu kadrolardır. Kadro çevirme olanağı ile üniversite ve sağlık bakanlığı hastaneleri örgütsel olarak iç içe geçirilmiştir.

Protokol yapılan hastaneler yükseköğretim kurumu niteliği kazandığına göre buralarda lisans ve lisansüstü eğitimin gerektirdiği akademik örgütlenmenin oluşturulması zorunluluktur. Bunun yapılabilmesi için akademik kadroların oluşturulması gerekir. Sağlık Bilimleri Üniversitesi elindeki kadroların tamamını kullanmak zorundadır. Bununla birlikte yukarıda ele aldığımız üzere, birlikte kullanım protokolü yapılan sağlık bakanlığı hastanelerinde Sağlık Bilimleri Üniversitesi rektörü eğitim görevlileri ve başasistanları hem uzmanlık eğitiminde ve hem de lisans eğitiminde görevlendirebilecektir. Bu durumda, Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin tüm kadroları kullanmayıp öğretim üyesi gereksinimini eğitim görevlileri ve başasistanların görevlendirilmesi ile karşılayabileceği düşünülebilirse de yönetmeliğin öngördüğü bu yöntem 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na aykırıdır. Yükseköğretim Kanunu'nda öğretim üyeleri özel olarak düzenlenmiştir. Öğretim üyesi statüsünde bulunmayan bir kamu görevlisinin yükseköğretim kurumunda görevlendirme ile eğitim faaliyetinde bulunabilmesi olanaklı değildir. Ayrıca, Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin kadrolarını kullanmayıp görevlendirmeye gitmesi de hizmet gereklerinden ve kamu yararından başka bir amacın izlendiğini düşündürür ve yetki saptırması sonucunu doğurur.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin işlevsel ve mekânsal dağılıklığı

Sağlık Bilimleri Üniversitesinin işlevleri ve hizmet mekânları dağıtılmıştır. Üniversitenin eğitim faaliyetleri ile sağlık araştırma ve uygulama faaliyetleri ayrılmış ve mekânsal olarak da dağıtılmıştır.

Temel bilimlere ilişkin öğretim elemanı kadrolarının il temelli belirlenmeyeceği kurala bağlanmıştır. Temel tıp bilimleri dışındaki öğretim elemanı kadroları ise protokol yapılarak örgütlenilmiş olan illerde kullanılacaktır.

Temel tıp bilimleri ile diğer tıp alanlarının neler olduğunu görebilmek için Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi örneğine bakılabilir. Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi akademik örgütlenmesinde Temel Tıp Bölümünde on bir anabilim dalı bulunmaktadır (Anatomi, Biyofizik, Biyoistatistik, Fizyoloji, Histoloji-Embriyoloji, Tıbbi Biyokimya, Tıbbi Biyoloji, Tıbbi Mikrobiyoloji, Tıbbi Parazitoloji, Tıp Eğitimi ve

Bilişimi, Tıp Tarihi ve Etik). Temel Tıp dışında yer alan Dahili Tıp Bölümünde elli bir, Cerrahi Tıp Bölümünde yirmi iki anabilim ve bilim dalı bulunmaktadır (Dahili Tıp Bölümü: Acil Tıp, Adli Tıp, Aile Hekimliği, Çocuk Sağlığı ve Hastalıkları, Çocuk Acil, Çocuk Endokrinolojisi, Çocuk Enfeksiyon Hastalıkları, Çocuk Gastroenteroloji, Çocuk Genetik Hastalıkları, Çocuk Hematolojisi ve Onkolojisi, Çocuk İmmünoloji ve Allerji, Çocuk Kardiyolojisi, Çocuk Metabolizma Hastalıkları, Çocuk Nefrolojisi, Çocuk Nörolojisi, Çocuk Romatolojisi, Çocuk Göğüs Hastalıkları, Çocuk Yoğun Bakım, Gelişimsel Pediatri, Neonatoloji, Sosyal Pediatri, Çocuk ve Ergen Ruh Sağlığı ve Hastalıkları, Deri ve Zührevi Hastalıkları, Enfeksiyon Hastalıkları ve Klinik Mikrobiyoloji, Enfeksiyon Kontrol Komitesi, Fiziksel Tıp ve Rehabilitasyon, Romatoloji, Göğüs Hastalıkları, İmmünoloji ve Allerji Hastalıkları, Halk Sağlığı, İç Hastalıkları, Endokrinoloji ve Metabolizma Hastalıkları, Fiziopatoloji, Gastroenteroloji, Geriatri, Hematoloji, İmmünoloji ve Allerji Hastalıkları, Nefroloji, Romatoloji, Tıbbi Onkoloji, Yoğun Bakım, Kardiyoloji, Nöroloji, Nükleer Tıp, Radyasyon Onkolojisi, Radyoloji, Çocuk Radyolojisi, Ruh Sağlığı ve Hastalıkları, Konsültasyon Liyezon Psikiyatrisi, Spor Hekimliği, Tıbbi Farmakoloji, Tıbbi Genetik). (Cerrahi Tıp Bölümü: Anesteziyoloji ve Reanimasyon, Algoloji, Yoğun Bakım, Beyin ve Sinir Cerrahisi, Çocuk Cerrahisi, Genel Cerrahi, Cerrahi Onkoloji, Periferik Damar Cerrahisi, Göğüs Cerrahisi, Göz Hastalıkları, Kadın Hastalıkları ve Doğum, Obstetrik & Perinatoloji, Kalp ve Damar Cerrahisi, Çocuk Kalp ve Damar Cerrahisi, Kulak Burun ve Boğaz Hastalıkları, Ortopedi ve Travmatoloji, El Cerrahisi, Plastik, Rekonstrüktif ve Estetik Cerrahi, Tıbbi Patoloji, Sitopatoloji, Üroloji, Çocuk Ürolojisi.)

Tıp alanında eğitim, araştırma ve uygulama işlevlerinin ayrılması olanaksız olduğu gibi bunların mekânsal olarak dağıtımı da güç veya olanaksızdır. Tıp eğitimi veren fakülteler salt bir eğitim kurumu değildir, eğitim, araştırma ve uygulama işlevlerinin bütünlüğünü sağlayacak biçimde hastaneleriyle birlikte örgütlenmiştir. Bunun gibi Sağlık Bakanlığına bağlı hastanelerde de uzmanlık eğitimi verilmektedir. Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nde araştırma ve uygulama faaliyetlerinin tıp ve genel olarak sağlık eğitiminden ayrılmış olması, sağlık bilimlerindeki yükseköğretim kamu hizmetinin uygulama işlevsel bütünlüğüne aykırıdır.

Tıp eğitiminde temel bilimlerin ve klinik disiplinlerin bütünleştirilmesi¹⁵

Tıp eğitiminde temel bilim disiplinlerinin ve klinik disiplinlerin entegre edilmesi yaşamsal

sayılabilecek kadar önemlidir. Yeni bir fakülte kurulması, en üst düzeyde entegrasyonun sağlanması açısından bir olanaktır. Tıp öğrencilerine yenilikçi ve donanımlı tıp eğitimi vermek için entegrasyonun en ileri düzeyde sağlanabilmesine olanak tanıyacak bir örgütlenme kurulmalıdır.

Günümüzde yalıtılmış tıp eğitimi terk edilmekte, hem klinik öncesi yıllarda, hem de klinik (staj) yıllarında yatay entegrasyon uygulanmaktadır. Disiplin temelli eğitim yerine sistem temelli bu yaklaşımda birbirine yakın disiplinler bir araya getirilmekte, müfredat sistemleri ilgilendiren ders blokları şeklinde düzenlenmekte, bu yaklaşım (yatay entegrasyon) sadece ilk yıllarda değil, giderek artan biçimde staj yıllarında da benimsenmektedir. Bir başka ifade ile tıp eğitiminde yönelim, aynı organ/doku/sistemle bağlantılı rahatsızlıkların tanı ve tedavisiyle ilişkili ders ve stajların bir araya getirilmesidir. Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin yukarıda değinilen parçalı mekânsal yapısı, yatay entegrasyonu olanaksızlaştıracak bir modeldir.

Ayrıca temel tıp bilimlerine ait eğitimin ilk yıllarda, klinik bilimlere ait eğitimin de staj yıllarında verilmesinin klinik bilimleri temel bilimlerden koparmasını ve klinik uygulamayı kuramsal temelinden yoksun bırakmasını önlemek için dikey entegrasyona gidilmektedir. Klinik staj yıllarında da biyokimya, mikrobiyoloji, patoloji, farmakoloji, fizyoloji, genetik gibi temel disiplinlerle ilgili derslerin verilmesi sağlanmaktadır. Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin birlikte kullanım protokolleri yaparak yurt sathına dağıttığı uygulama ve araştırma merkezleri ile dikey entegrasyonun sağlanması güçtür.

Üniversitelerin eğitim dışında bir diğer asli işlevi bilimsel araştırma yapmaktır. Bilimsel araştırma giderek artan ölçüde disiplinler arası etkileşimi gerektirmektedir. Temel tıp bilimleri ile uygulama merkezlerinin mekânsal olarak ayrı düştüğü bir örgütlenme modelinin bu gereksinimi yeterince karşılayamaz.

Birlikte kullanım hastanelerinde lisans eğitimi

Temel bilimlere ilişkin kadroları ve örgütlenmesi İstanbul'da olan, bunun dışındaki bilim dallarının kadroları illere dağıtılmış olan bir üniversite örgütlenmesi söz konusudur.

158. maddeye göre üniversite merkezinde temel bilimler bulunduğu ve merkez dışına aktarılan işlev, sağlık araştırma ve uygulama faaliyeti

olduğundan temel işlev olan lisans eğitiminin örgütlenebilmesi fiilen olanaksızdır. Bununla birlikte, *birlikte kullanımı* düzenleyen 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun Ek 9. maddesi ve bu maddeye dayanılarak hazırlanan yönetmelik hükümleri incelendiğinde, birlikte kullanılan hastanelerde lisans eğitimi de yapılabileceği görülmektedir. Ek 9. maddenin III. fıkrasında "Birlikte kullanımdaki sağlık tesislerinde tıpta uzmanlık ve lisans eğitimleri, Sağlık Bakanlığı uzmanlık öğrencilerinin eğitimi de dâhil olmak üzere, ilgili mevzuata göre tıp fakültesi dekanının yetki ve sorumluluğunda yürütülür." hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre birlikte kullanımdaki sağlık tesislerinde, yani protokol kapsamındaki Sağlık Bakanlığı (Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu) hastanelerinde tıpta uzmanlık ve lisans eğitimi yürütülecektir. Bu eğitimin sorumluluğu tıp fakültesi dekanlığına verilmiştir.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi ile valilikler veya birden fazla ili içine alan uygulamalarda Bakanlık arasında birlikte kullanım protokolü imzalandığında bakanlık hastaneleri 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'nun 158. maddesine göre, üniversitenin uygulama ve araştırma birimleri statüsü kazanacaklar ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun Ek 9. maddesine göre de buralarda tıpta uzmanlık ve tıp lisans eğitimi yapılabilecektir.

Birlikte kullanımdaki sağlık tesislerinde lisans eğitimi yapılabileceği Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarına Ait Sağlık Tesisleri ve Üniversitelere Ait İlgili Birimlerin Birlikte Kullanımı ve İşbirliği Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te de (RG, 3.5.2014, 28989) açıkça kurala bağlanmıştır. Yönetmeliğin "Eğitim Hizmetleri" başlıklı 6. maddesinde tıp lisans eğitimi, mezuniyet öncesi eğitim olarak adlandırılarak düzenlenmiştir: "Birlikte kullanımdaki sağlık tesislerinde mezuniyet öncesi ve mezuniyet sonrası tıp ve diş tabipliği eğitimleri, Bakanlık uzmanlık öğrencilerinin eğitimi de dâhil olmak üzere ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde dekanın yetki ve sorumluluğunda yürütülür." Yönetmelik tüm hükümleriyle yasaya ve anayasaya uygunluk yönünden ayrıca incelenmelidir.

Yükseköğretim akademik örgütlenmeyi gerektirir. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 3. Maddesinin "e" bendine göre, "Fakülte: Yüksek düzeyde eğitim - öğretim, bilimsel araştırma ve yayın yapan;

kendis
tim ku
de "Bö
bütün
rine ya
fakülte
limsel
dalı ve
oluşur

Bu du
mında
dalları
me ba
da vey
bütün

Bu aka
çimin
mesin
tülme
üniver
çok ko

Akade
de ün
nato,
kan, y
organ

Sağlık
versit
fakült
olan
önem
turulu
kılını
Ünive
Teme
işlevs
deng

Fakü
kan
olara
olan
olab
Yasa
etme
ve f
sağl
Tıp F
birin
Fakü

kendisine birimler bağlanabilen bir yükseköğretim kurumudur." Aynı maddenin "k" bendine göre de "Bölüm: Amaç, kapsam ve nitelik yönünden bir bütün teşkil eden, birbirini tamamlayan veya birbirine yakın anabilim ve anasanat dallarından oluşan; fakültelerin ve yüksekokulların eğitim - öğretim, bilimsel araştırma ve uygulama birimidir. Anabilim dalı ve anasanat dalları bilim ve sanat dallarından oluşur."

Bu durumda fakülte, akademik örgütlenme bakımından *bölümlerden, anabilim dallarından ve bilim dallarından* oluşmaktadır. Bu akademik örgütlenme basamakları tıp fakültelerinde ya aynı mekanda veya yakın mekanlarda işlevsel ve yapısal olarak bütünleşik durumdadır.

Bu akademik birimlerin karar süreçleri, kurullar biçiminde örgütlenir. Eğitim hizmetlerinin örgütlenmesinden, ders açmaya, ders programlarının yürütülmesine, kadro gereksinimlerinin belirlenmesine, üniversite organlarına temsilci seçimine kadar pek çok konuda bu kurullarda karar alınır.

Akademik örgütlenme birimlerinden ayrı olarak bir de üniversite ve fakülte organları vardır. Rektör, senato, üniversite yönetim kurulu üniversitenin; dekan, yönetim kurulu ve fakülte kurulu da fakültenin organlarıdır.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi için İstanbul'da üniversite organları sorunsuz oluşturulabilir. Ancak fakülte organlarının, özellikle tıp eğitimi verecek olan Tıp Fakültesi'nin organlarının ve daha da önemlisi akademik örgütlenme birimlerinin oluşturulması son derece güçtür. Üniversite için gerekli kılınmış olan akademik örgütlenme, Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nde çok sayıda ile dağıtılmaktadır. Temel sorunlardan biri de işbölümüne dayalı işlevsel bütünlük ile coğrafi dağılımın dengelenebilmesinin olanaksız oluşudur.

Fakülte organlarının oluşumuna örnek verelim. Dekan yasada "fakültenin ve birimlerinin temsilcisi" olarak tanımlanmıştır (m.16). Onlarca ile dağılmış olan bölüm, anabilim ve bilim dallarının temsilcisi olabilmek, onları eşgüdümleyebilmek çok güçtür. Yasaya göre dekan "Fakülte kurullarına başkanlık etmek, fakülte kurullarının kararlarını uygulamak ve fakülte birimleri arasında düzenli çalışmayı sağlamak"la görevlidir. Sağlık Bilimleri Üniversitesi Tıp Fakültesi Dekanı'nın üyeleri Türkiye'ye dağılmış birimlerde bulunan kurulları toplaması güç olacaktır. Fakülte kurulu da akademik örgütlenmeye dayalı

bir organdır. 17. maddeye göre "Fakülte kurulu, dekanın başkanlığında fakülteye bağlı bölümlerin başkanları ile varsa fakülteye bağlı enstitü ve yüksekokul müdürlerinden ve üç yıl için fakülte'deki profesörlerin kendi aralarından seçecekleri üç, doçentlerin kendi aralarından seçecekleri iki, yardımcı doçentlerin kendi aralarından seçecekleri bir öğretim üyesinden oluşur." Ülkenin değişik illerinde görev yapmakta olan profesör, doçent ve yardımcı doçentlerden oluşan fakültenin akademik kurullarına seçim, büyük olasılıkla herhangi bir toplantı yapılmadan ancak bilgisayar ortamında gerçekleştirilebilecektir.

Fakülte organlarının oluşumundaki güçlüklerden daha ciddi olanı akademik örgütlenmede ortaya çıkacaktır. Akademik örgütlenme, kurullar biçimindedir. Bu kurulların sağlık hizmeti verilmesi bakımından önemi da bulunmaktadır. Tıp eğitimi verilen ve sağlık hizmeti üretilen üniversite hastanelerinde anabilim ve bilim dalları mesleki konseyler olarak da toplanmaktadır. Tıbbi müdahaleler konusunda mesleki tartışmalar ve kararlar bu konseylerde alınmakta ve disiplinler arası tıbbi vakalar bu konseylerde tartışılmaktadır.

Bölümler, anabilim dalları ve bilim dalları Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nde yer yönünden bölünecektir. Örneğin, Cerrahi Tıp Bölümü örgütlenmesini ele alalım. Sağlık Bilimleri Üniversitesi Tıp Fakültesi Cerrahi Tıp Bölümü, protokol yapılmış olan her ilde örgütlenmek zorundadır. Bu durumda örneğin Sivas'ta "Sağlık Bilimleri Üniversitesi Tıp Fakültesi Cerrahi Tıp Bölümü Sivas Şubesi" gibi çok sayıda birim ortaya çıkacaktır. Sağlık Bilimleri Üniversitesi Tıp Fakültesi Cerrahi Tıp Bölümü Genel Cerrahi Anabilim Dalı için de aynı durum olacaktır. Bir anabilim dalı başkanı – herhalde üniversite merkezinin bulunduğu İstanbul'da bulunacaktır – ve çok sayıda ilde aynı anabilim dalının şubesi ve başkan yardımcıları. Aynı örneği cerrahi onkoloji bilim dalı için yineleyip örgütlenme bozukluğunu açıklayıcı örnekleri artırabiliriz.

Sonuç

Sağlık Bilimleri Üniversitesi, kamu sağlık hizmetinin Sağlık Bakanlığı hastanelerindeki örgütlenmesi ve kamu yükseköğretim hizmetinin anayasal temel ilkeleri üzerinde bozucu, yıpratıcı etkiler doğuracak bir örgütsel/işlevsel bozukluktur. Bu bozukluğun, hukuktaki görünümü anayasaya aykırılıktır.

Bir örgütsel/işlevsel bozukluk ve hukuka aykırılık olması bir yana binlerce sağlık çalışanının günlük

çalışma koşullarını, mesleki beklentilerini, meslek planlamalarını ve meslek güvencelerini etkileyecek önemli sonuçları olacaktır. Sağlık Bilimleri Üniversitesi'ni kuran kanunda, yardımcı sağlık hizmetleri için kadro verilmemiş ancak çok sayıda akademik kadro oluşturulmuş ve Bakanlık kadrolarının da akademik kadroya dönüştürülebileceği öngörülmüştür. Bu durumda, Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin Bakanlığın yardımcı kadrolarıyla iş görmesi olanaklı olmakla birlikte, kendi akademik kadrolarını oluşturmadan faaliyete geçmesi olanaklı değildir. Sağlık Bilimleri Üniversitesi'nin ortak kullanım yöntemiyle örgütleniyor olmasının hekimlerin meslek yaşamı üzerinde doğuracağı sonuçların anayasanın koruduğu liyakat ve kariyer ilkeleriyle (Anayasa m.70) uyumlu biçimde düzenlenebilmesi için Sağlık Bilimleri Üniversitesi'ne tahsis edilmiş ve edilebilir olan kadroların ortak kullanım anlaşması yapılan Sağlık Bakanlığı hastanelerinde akademik ünvanlı çalışanlar için kullanılması gerekir.

Sağlık Bilimleri Üniversitesi'ni kuranların tasarılarını, gerçekleştirmek istediklerini elimizdeki verilerle bilmek olanaklı değildir. Bununla birlikte, Sağlık Bakanlığı tesislerine üniversite görünümü verilmeye çalışılması arayışı saptanabilir. Özellikle, kamu özel ortaklığı (eksik imtiyaz) yöntemi kullanılarak yapılan, kamuoyunda şehir hastaneleri olarak bilenen hastanelerde, özel işletmeci için müşteri bulmakta bu görünüm işe yarayabilir. Kamu-özel ortaklıklı (eksik imtiyazlı) hastaneler, Bakanlık hastaneleri olarak yeterli ilgi çekmeme tehlikesiyle karşı karşıya kalabilirler, bunun çaresi ortak kullanım protokolü ile bu hastaneleri Sağlık Bilimleri Üniversitesi hastanesine çevirmek olabilir.

Belki, Sağlık Bilimleri Üniversitesi ile oluşturulan yeni yapı, merkezi idarenin ülke coğrafyasına (taşraya) yayacağı sağlık örgütlenmesi için uygun olabilir. Ancak, bilimsel/teknik kamu hizmeti üreten üniversitenin akademik örgütlenmesi için uygun değildir. Anayasa'nın 130. maddesinde tanımlanan üniversite işlevlerinin, bu parçalı ve dağınık yapıyla gerçekleştirilebilmesi olanaksızdır. Bu yapılanma ile sağlık hizmetlerinin örgütlenmesi denenebilir ancak üniversitenin anayasal görevini gerçekleştirmek, "çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek, eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek" olanaksızdır.

Dipnotlar

1. 27.3.2015 tarih ve 6639 sayılı Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında

Kanun, RG., 15.4.2015, 29327; Sağlık Bilimleri Üniversitesi bir torba kanun olan 6639'un 5. maddesi ile kurulmuştur. Bu madde ile 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na 158.madde eklenmektedir.

2. RG, 18.7.2015, 29419

3. <http://www.milliyet.com.tr/saglik-tesislerinin-ortak-kullanimi-samsun-yerelhaber-972993/>

4. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-2616.pdf>

5. http://www.ihaledunyasi.net/haber_detay.asp?id=31#.Vo4qME8rrlQ

6. Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, c.2 3.B., İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, s.1004

7. Anayasa Mahkemesi, E.1969/52, K.1972/21, 4.5.1972, RG, 23.1.1973,14426

8. Anayasa Mahkemesi, E.1993/25, K.1994/2, 25.1.1994, RG, 31.12.1994, 22158

9. Anayasa Mahkemesi, E. 2005/67, K.2009/99, 25.6.2009, RG, 6.10.2009, 27368; Aynı yönde: Anayasa Mahkemesi, E. 2007/5, K. 2007/18, 7.2.2007, RG, 24.03.2007, 26472

10. Anayasa Mahkemesi, E. 1973/37, K.1975/22, 11.2.1975, RG, 3.12.1975, 15431

11. Anayasa Mahkemesi, E.1976/1, K.1976/28, 25.5.1976, RG, 16.8.1976, 15679

12. Anayasa Mahkemesi, E.1971/40, K.1971/82, 23.12.1971, RG, 23.5.1972,14194

13. Anayasa Mahkemesi, E.1991/21, K.1992/42, 29.6.1992, RG, 31.03.1993, 21538

14. 2547 sayılı Kanun, m. 2/C: "Yükseköğretim Kurumları, Üniversite ile yüksek teknoloji enstitüleri ve bunların bünyesinde yer alan fakülteler, enstitüler, yüksekokullar, konservatuvarlar, araştırma ve uygulama merkezleri ile bir üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsüne bağlı meslek yüksekokulları ile bir üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsüne bağlı olmaksızın ve kazanç amacına yönelik olmamak şartı ile vakıflar tarafından kurulan meslek yüksekokullarıdır."

15. Bu başlık, metni okuyarak değerli görüşlerini paylaşan, Ankara Üniversitesi Radyoloji Anabilim Dalı öğretim üyesi Prof. Dr. Çetin Atasoy'un katkılarıyla oluşturulmuştur.

Kaynakça

Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, c.2 3.B., İsmail Akgün Matbaası, İstanbul

Anayasa Mahkemesi, E.1969/52, K.1972/21, 4.5.1972, RG, 23.1.1973,14426

Anayasa Mahkemesi, E.1971/40, K.1971/82, 23.12.1971, RG, 23.5.1972,14194

Anayasa Mahkemesi, E.1976/1, K.1976/28, 25.5.1976, RG, 16.8.1976, 15679

Anayasa Mahkemesi, E. 1973/37, K.1975/22, 11.2.1975, RG, 3.12.1975, 15431

Anayasa Mahkemesi, E.1991/21, K.1992/42, 29.6.1992, RG, 31.03.1993, 21538

Anayasa Mahkemesi, E.1993/25, K.1994/2, 25.1.1994, RG, 31.12.1994, 22158

Anayasa Mahkemesi, E. 2005/67, K.2009/99, 25.6.2009, RG, 6.10.2009, 27368

Anayasa Mahkemesi, E. 2007/5, K. 2007/18, 7.2.2007, RG, 24.03.2007, 26472